Passend onderwijs



Derde voortgangsrapportage december 2013

1. Inleiding

Dit is de derde voortgangsrapportage passend onderwijs. De eerdere versies van deze rapportage zijn in januari en juni van dit jaar aan de Eerste en Tweede Kamer verzonden. Deze rapportage geeft een beeld van de invoering van passend onderwijs eind 2013.

Om tot een zo goed mogelijk beeld te komen is gebruik gemaakt van het eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO), de vervolg Gateway review en de monitor passend onderwijs. Daarnaast is gebruikt gemaakt van de uitslagen van simulatieonderzoeken van de inspectie, informatie van de vakbonden, de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), de ouderorganisaties en het Steunpunt Medezeggenschap.

Eindadvies ECPO
Het eindadvies 'Routeplanner passend onderwijs' van de ECPO met het daarbij behorende Evaluatieplan 2014-2020 en de Nulmeting passend onderwijs zijn eind november gepresenteerd. De ECPO is ingesteld om onafhankelijk te adviseren over passend onderwijs. De ECPO kreeg de opdracht om eind 2013 met een evaluatie van de implementatie van passend onderwijs te komen en een evaluatieplan te presenteren.

De ECPO spreekt in haar eindadvies zorg uit over de inhoudelijke invulling die nog van de grond moet komen en de betrokkenheid van de werkvloer. Ook constateert de ECPO dat het invoeringstraject wordt bemoeilijkt door 'hardnekkige beeldvorming over bezuinigingen en veel meer moeilijke leerlingen in de klas'. Het verkeerslicht staat volgens ECPO op oranje en er moet nu snel gas gegeven worden om de invoering van passend onderwijs goed te laten verlopen. Hoopgevend vindt de ECPO dat samenwerkingsverbanden hard aan de slag zijn met de implementatie en daar positieve verwachtingen van hebben. De verschillende adviezen van de ECPO worden in deze voortgangsrapportage behandeld.

Vervolg Gateway review
Na de Gateway review van januari dit jaar is in oktober een vervolg Gateway review uitgevoerd in opdracht van OCW. In een Gateway review wordt door onafhankelijk deskundigen getoetst of het programma voor de invoering van passend onderwijs op koers ligt. Geconcludeerd wordt dat als niet op korte termijn in alle regio's de inhoudelijke verandering centraal komt te staan in de gesprekken – met daarin een dominante rol voor de professionals -, een geslaagde start van passend onderwijs met ingang van 1 augustus 2014 in gevaar komt.

De monitor passend onderwijs
Begin november is de derde monitor passend onderwijs bij samenwerkingsverbanden afgenomen. De accountmanagers passend onderwijs van OCW hebben deze monitor afgenomen bij de coördinatoren, bestuurders of directies van de samenwerkingsverbanden. In vergelijking met de vorige monitor zijn enkele nieuwe vragen ingevoegd en anderen zijn vanwege de eerdere voortgang niet nogmaals gesteld. De grafieken in hoofdstuk 2 laten zien welke vragen nieuw zijn.

De monitor geeft een positief beeld van de voortgang van passend onderwijs: samenwerkingsverbanden vooruitgang hebben geboekt in de voorbereidingen. De meeste samenwerkingsverbanden kiezen voor een geleidelijke overgang naar het nieuwe systeem, waarbij er in het begin nog weinig verandert.

Omdat de positieve uitkomsten van de monitor en de ontwikkeling tussen mei 2013 en november 2013 soms op gespannen voet staan met de uitkomsten van de overige onderzoeken, zijn deze vervolgens besproken in zogenoemde verificatiebijeenkomsten.[1] In deze bijeenkomsten zijn de uitslagen van de monitor samen met vertegenwoordigers uit het onderwijsveld in relatie tot de Gateway review en de rapporten van ECPO geduid en verdiept. In hoofdstuk 2 wordt hier verslag van gedaan.

Conclusie
Belangrijkste conclusie op basis van deze onderzoeken is dat extra inzet nodig is om passend onderwijs op 1 augustus 2014 goed in te voeren. Samenwerkingsverbanden hebben vooruitgang geboekt. Ouders, leraren en schoolleiders zijn echter tot nu toe onvoldoende betrokken en de inhoudelijke plannen moeten nog verder uitgewerkt worden.

---

[1] Gesproken is met enkele samenwerkingsverbanden, de vakorganisaties, enkele experts die als extern adviseur actief zijn in de samenwerkingsverbanden, ouderorganisaties, het steunpunt medezeggenschap, sectororganisaties, VNG, het ministerie van VWS, de inspectie en de ECPO.

De extra impuls bestaat uit het apart in beeld brengen van de betrokkenheid van schoolleiders, leraren en ouders, op basis daarvan het bieden van extra ondersteuning waar nodig en verbetering van de landelijke communicatie om zo het gesprek op school op gang te brengen. Deze extra impuls wordt samen met de onderwijsorganisaties[2] uitgewerkt en is opgenomen inn deze rapportage en in de brief die ter aanbieding van deze voortgangsrapportage aan de Eerste en Tweede Kamer is gestuurd. In deze brief worden ook de voorzieningen uitgewerkt om in te grijpen wanneer een samenwerkingsverband niet aan de wettelijke taken voldoet.

Naast deze monitor bij samenwerkingsverbanden is ook een enquête bij mbo-instellingen gehouden om de huidige stand van zaken in passend onderwijs in het mbo in beeld te brengen. De monitor laat zien dat er veel wordt gedaan in het mbo, maar dat er ook nog veel werk verzet moet worden.

Leeswijzer
Deze rapportage bestaat naast deze inleiding uit drie hoofdstukken:

1. De stand van zaken in de samenwerkingsverbanden op basis van de monitor passend onderwijs, de Gateway review en het eindrapport van ECPO. Het actieplan voor de extra inzet is in dit hoofdstuk uitgewerkt.
2. De stand van zaken van passend onderwijs in het mbo aan de hand van de enquête bij mbo-instellingen.
3. Bredere ontwikkelingen passend onderwijs, met daarin onder andere de stand bij de drie samenwerkingsverbanden die op 1 augustus 2014 al gestart zijn (de zgn. pioniers), de aansluiting van passend onderwijs bij zorg en thuiszitters.

Passend onderwijs in het kort
Ieder kind verdient goed onderwijs. Met passend onderwijs wordt de verantwoordelijkheid voor de organisatie en bekostiging van extra onderwijsondersteuning neergelegd bij de schoolbesturen, in overleg met ouders, leraren en gemeenten. Schoolbesturen krijgen een zorgplicht en werken samen in een samenwerkingsverband. Door de verantwoordelijkheden dicht bij de scholen te beleggen kan beter worden aangesloten bij de ondersteuningsvraag van kinderen en de specifieke kenmerken van het samenwerkingsverband. Goede ondersteuning in de reguliere scholen kan voorkomen dat kinderen verwezen moeten worden naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). Voor kinderen die dat nodig hebben, blijft het (v)so bestaan. Deze wijzigingen zijn vastgelegd in de Wet passend onderwijs die op 5 november 2012 is gepubliceerd in het Staatsblad. Vanaf 1 augustus 2014 gaat passend onderwijs van start . Als voorbereiding daarop moet het concept ondersteuningsplan uiterlijk 1 februari 2014 worden voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad en op 1 mei 2014 bij de Inspectie voor het Onderwijs liggen.

[2] Dit betreft de sector-, vak- en ouderorganisaties.

2. Stand van zaken in de samenwerkingsverbanden

2.1. Bestuurlijke inrichting afgerond: 152 samenwerkingsverbanden opgericht
Alle 152 samenwerkingsverbanden zijn opgericht. De statuten van deze verbanden zijn gepasseerd bij de notaris en de samenwerkingsverbanden zijn formeel geregistreerd bij DUO. Dit is de eerste mijlpaal om aan de slag te kunnen met passend onderwijs. De landelijke arbitragecommissie samenwerkingsverbanden passend onderwijs heeft één keer een uitspraak gedaan over een geschil tussen besturen binnen een samenwerkingsverband.

2.2. Inhoudelijke uitwerking in het ondersteuningsplan
Samenwerkingsverbanden zijn volgens de monitor goed op weg met het ondersteuningsplan, maar dit blijft veelal op het niveau van het samenwerkingsverband en de schoolbesturen (zie figuur 1 en 2).[3] Het niveau van de school, leraren en ouders wordt nauwelijks nog bereikt. De slag naar de inhoud op de werkvloer moet nog gemaakt worden, zo constateren de Gateway review en de ECPO.

In de verificatiebijeenkomsten is de verwachting uitgesproken dat veel samenwerkingsverbanden kiezen om de basisondersteuning en de schoolondersteuningsprofielen dichtbij de huidige onderwijspraktijk te houden of dat zij kiezen voor een groeimodel, waarbij scholen tijd en ondersteuning krijgen om het niveau van de basisondersteuning op termijn te bereiken. Dit sluit aan bij de constatering van de ECPO dat passend onderwijs voor een belangrijk deel "beleidsarm" zal worden ingevoerd en zich in de loop van de jaren verder zal ontplooien. Samenwerkingsverbanden geven in de verificatiebijeenkomsten aan dat het ambitieniveau richting 2020 steeds hoger zal komen te liggen en dat er in de loop van de jaren meer gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheden die passend onderwijs biedt. De keuze voor een dergelijke groeimodel wordt bevestigd door de simulaties van de inspectie: verbanden kiezen regelmatig voor een ondersteuningsplan met een groeimodel in plaats van een ver uitgewerkt meerjarenplan. Dit lijkt een verstandige keuze, gezien de korte tijd die rest tot de invoering op 1 augustus aanstaande.

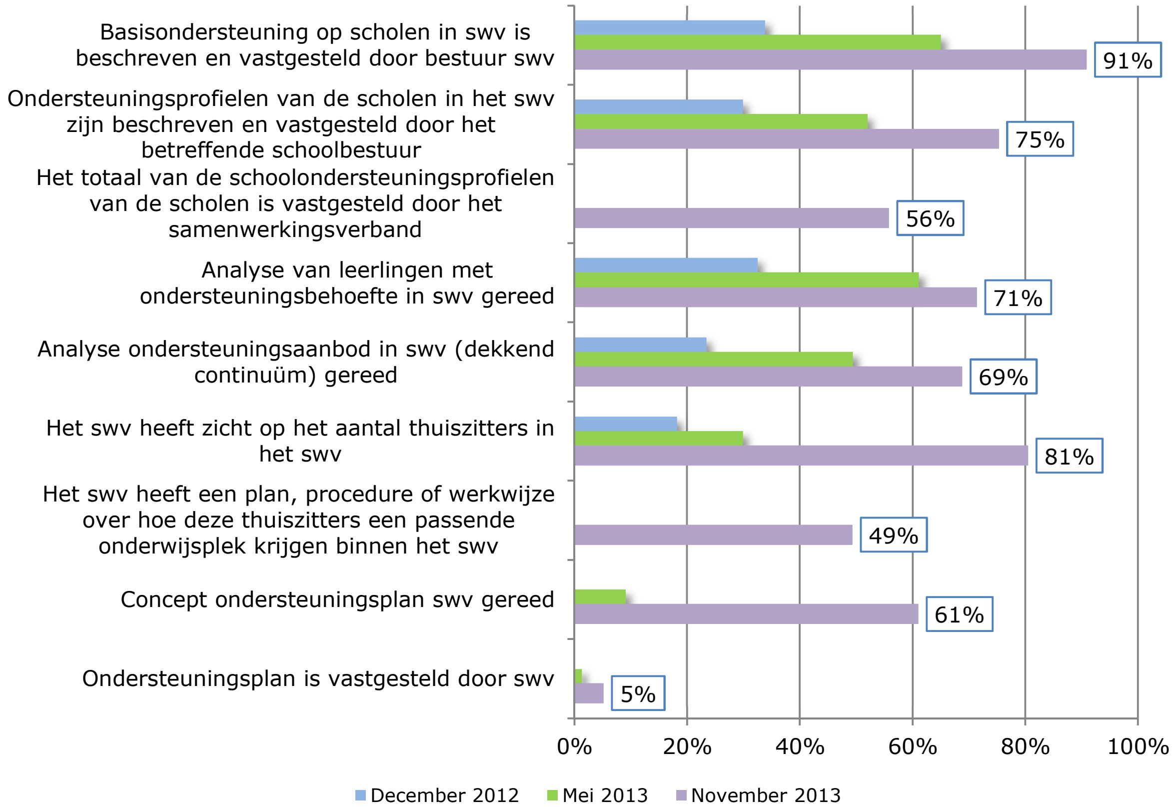
Uit informatie van de vakbonden en de AVS blijkt dat leraren nog nauwelijks op de hoogte zijn van de afspraken over de basisondersteuning en de inhoud van het schoolondersteuningsprofiel. Voor schoolleiders geldt dat in mindere mate, maar ook zij zijn nog niet overal goed geïnformeerd en betrokken. Dit sluit aan bij het algemene beeld uit de Gateway review over de beperkte betrokkenheid van deze groepen. In de verificatiebijeenkomsten werd aangegeven dat op enkele plekken leraren en schoolleiders al wel inzicht hebben in de plannen. Dit inzicht zorgt voor rust onder leraren en schoolleiders, omdat er op de werkvloer niet overal direct veranderingen zullen zijn. De ervaringen van de pioniers bevestigen dit beeld. Om dit inzicht verder te bevorderen wordt samen met de onderwijsorganisaties een extra impuls gegeven aan het invoeringsprogramma passend onderwijs door middel van het in beeld brengen van de betrokkenheid en geïnformeerdheid van leraren per samenwerkingsverband en landelijke communicatieactiviteiten.

Aanpak thuiszitters als onderdeel van het ondersteuningsplan
Eén van de belangrijkste doelstellingen van passend onderwijs is het verminderen van het aantal thuiszitters. Hiervoor is het belangrijk om goed in beeld te brengen om welke aantallen het gaat en dat partijen daarbij dezelfde definitie gebruiken. Ruim 80% van de verbanden geeft aan zicht te hebben op dit aantal. De opmerkingen bij de monitor laten tegelijkertijd zien dat zij niet altijd zeker zijn over deze cijfers en dat de definitie van thuiszitters voor hen niet altijd helder is. De verificatiegesprekken bevestigen dit beeld: het is voor veel samenwerkingsverbanden nog niet mogelijk om een exact zicht te hebben op het aantal thuiszitters, met name de kinderen die bij geen enkele school staan ingeschreven (absoluut verzuimers), omdat de registratie nog niet overal op orde is. In de verificatiebijeenkomsten is de verwachting uitgesproken dat aan de hoge scores uit de monitor vooral betrekking hebben op de groep leerlingen die wel ingeschreven staat bij een school, maar niet deelneemt aan het onderwijs. In hoofdstuk 2 wordt verder op ingegaan op verbetering van de registratie.

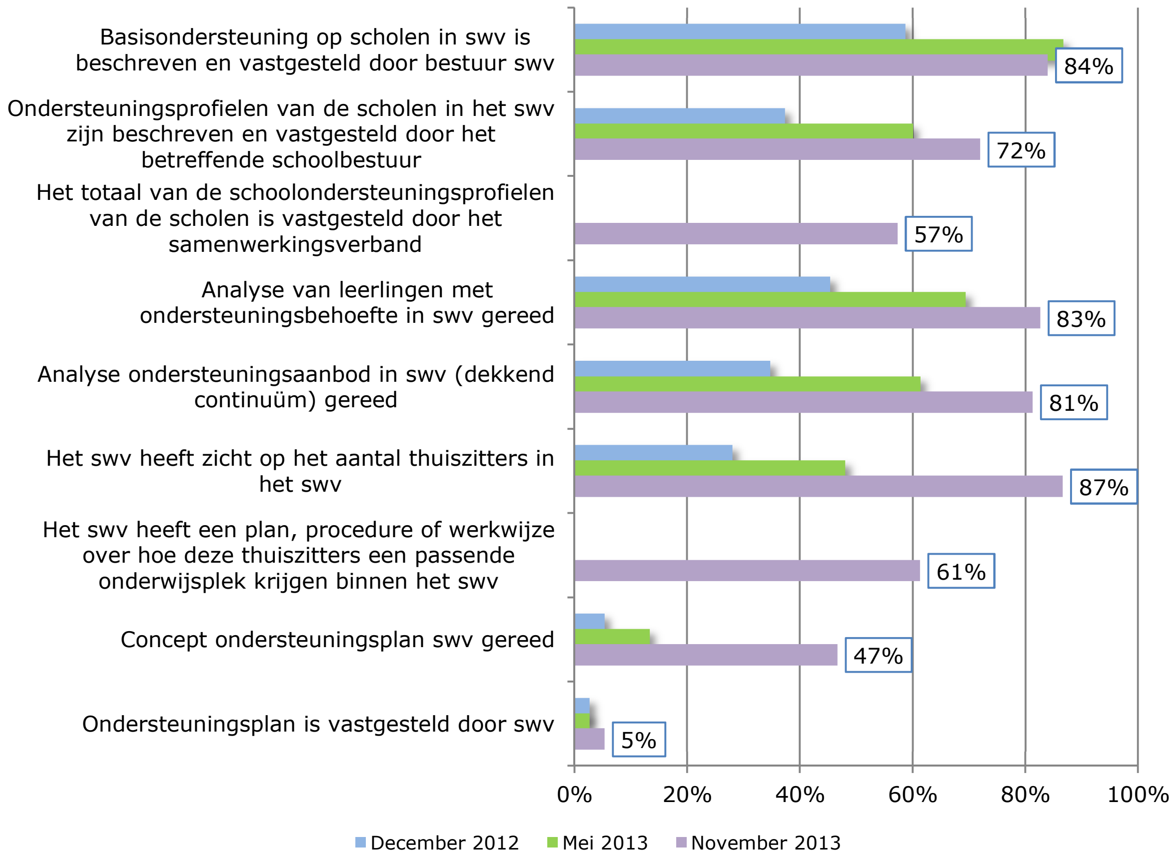
---

[3] Op de vragen over de basisondersteuning is in het voortgezet onderwijs (vo) een lichte achteruitgang zichtbaar: in vergelijking met de vorige monitor is als onderdeel aan deze vraag toegevoegd dat de basisondersteuning niet alleen in kaart is gebracht maar het bestuur de basisondersteuning ook heeft vastgesteld. Dat was in enkele samenwerkingsverbanden nog niet het geval bij het afnemen van de monitor, maar gebeurt op korte termijn.

Figuur 1: Stand van zaken ondersteuningsplan primair onderwijs[4]



Figuur 2: Stand van zaken ondersteuningsplan voortgezet onderwijs



[4] In de grafieken wordt 'swv' als afkorting van samenwerkingsverband gebruikt.

2.3. Afstemming van de plannen: werk in uitvoering

Samenwerkingsverbanden zijn bezig om hun conceptplannen of onderdelen daarvan af te stemmen met gemeenten, de medezeggenschap, andere samenwerkingsverbanden, cluster 1 en 2 en het mbo (voor de samenwerkingsverbanden vo).[5] Dat draagt bij aan draagvlak voor het plan. Over overleg met cluster 1 en 2 wordt in hoofdstuk 4 gerapporteerd.

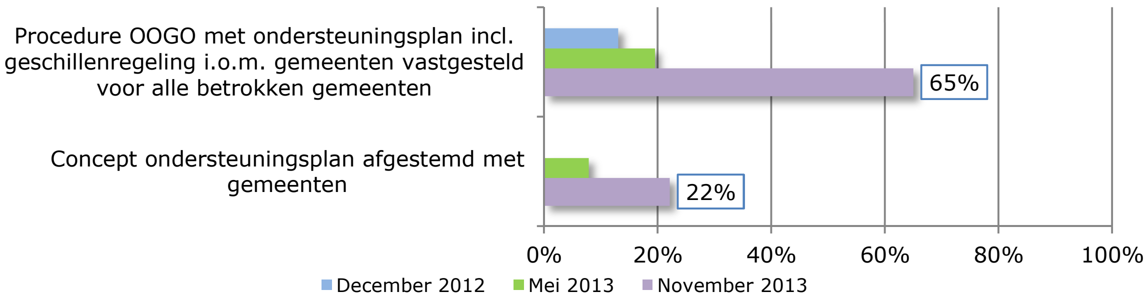
Overleg met gemeenten en aansluiting passend onderwijs en zorg voor jeugd

In het afgelopen half jaar hebben samenwerkingsverbanden en gemeenten contact met elkaar gelegd en is in bijna twee derde van de samenwerkingsverbanden de procedure voor het op overeenstemming gericht overleg (oogo) afgesproken. Samenwerkingsverbanden die nog geen procedure hebben afgesproken geven aan dat de procedure al wel in voorbereiding is en veelal in december wordt afgerond. Vrijwel alle samenwerkingsverbanden verwachten voor februari het concept ondersteuningsplan te hebben afgestemd met de gemeente(n).

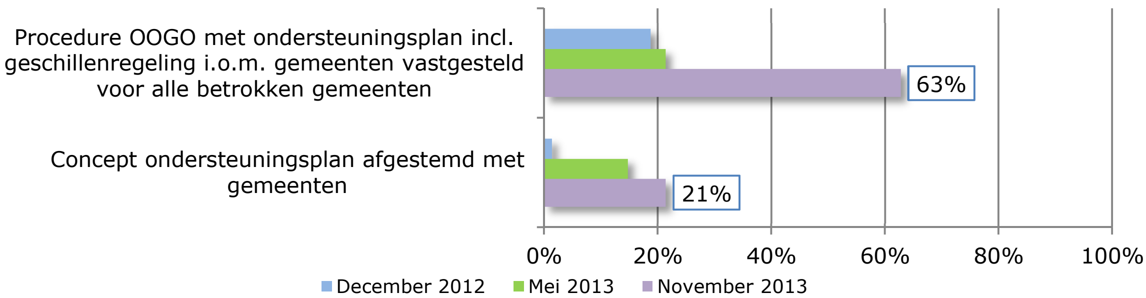
Samenwerkingsverbanden passend onderwijs en regio's jeugdzorg

OCW en VWS hebben bekeken in hoeverre de grenzen van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs overeenkomen met de buitengrenzen van de regio-indelingen voor de jeugdzorg. Het grootste deel van de buitengrenzen is al congruent met elkaar. In situaties waarbij de buitengrenzen van de verschillende samenwerkingsverbanden niet congruent met elkaar zijn en dit tot inhoudelijke problemen leidt, zal op dat moment samen met het veld worden bezien of aanpassing van de indeling gewenst is. Via de website passendonderwijs en via de accountmanagers passend onderwijs zijn de samenwerkingsverbanden geïnformeerd over de mogelijkheid om de regiogrenzen aan te passen voor een betere afstemming met de gemeenten (Motie Ypma/Mohandis 33605 VIII 12). Tot nu toe heeft dit niet tot wensen in aanpassingen geleid.

Figuur 3: Overleg met de gemeente primair onderwijs



Figuur 4: Overleg met de gemeente voortgezet onderwijs



Overleg met de medezeggenschap

De medezeggenschapsraad van de school geeft advies over het schoolondersteuningsprofiel. Niet alle respondenten van de monitor weten of in hun regio door alle schoolbesturen al advies is gevraagd aan de medezeggenschapsraad. Enkelen laten de verantwoordelijkheid hiervoor bij de deelnemende schoolbesturen en hebben geen volledig inzicht; anderen geven aan dat de procedure voor de jaarwisseling wordt afgerond.

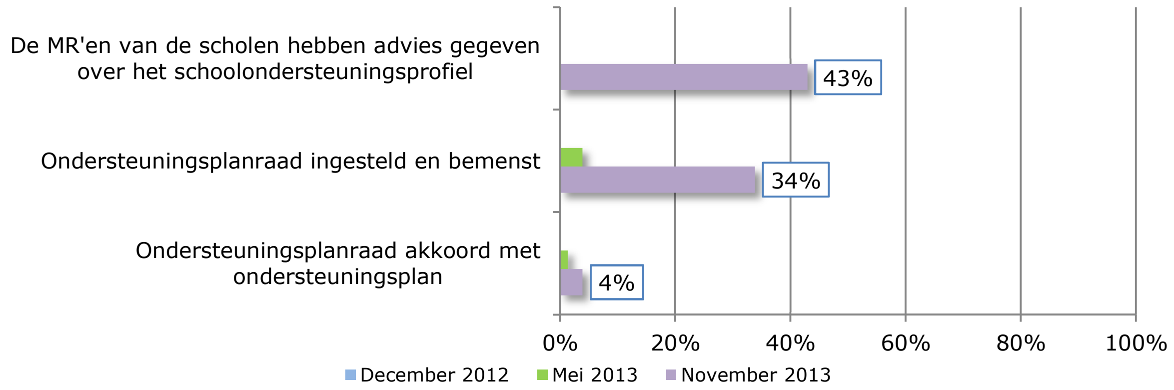
---

[5] Cluster 1 zijn instellingen voor onderwijs aan blinde en/of slechtziende kinderen en cluster 2 zijn instellingen voor onderwijs aan dove, slechthorende kinderen. Cluster 1 en 2 nemen geen deel in de samenwerkingsverbanden.

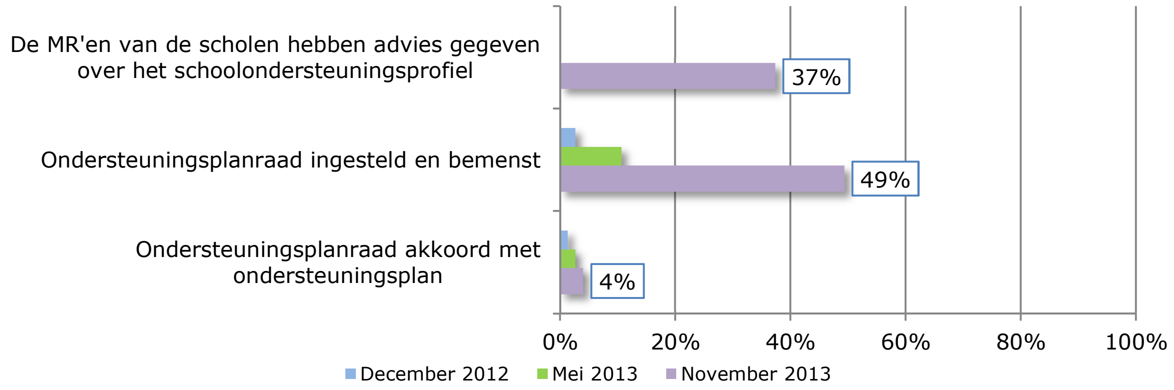
De vorige monitor liet al zien dat samenwerkingsverbanden werken aan medezeggenschap in passend onderwijs. Medezeggenschap binnen het samenwerkingsverband vindt plaats in de ondersteuningsplanraad, die zich voor 1 maart 2014 moet uitspreken over het ondersteuningsplan. De monitor laat zien dat er in het afgelopen half jaar op verschillende plekken ondersteuningsplanraden zijn opgericht en dat er momenteel op veel plekken verkiezingen worden georganiseerd. Dit betekent dat ouders en leraren, die in de ondersteuningsplanraad vertegenwoordig zijn, in de afgelopen periode meer betrokken zijn bij passend onderwijs. Deze ontwikkeling zal zich in de komende periode verder doorzetten, omdat de ondersteuningsplanraad voor 1 februari 2014 ingericht moet zijn. In 6 samenwerkingsverbanden heeft de ondersteuningsplanraad ingestemd met het ondersteuningsplan.

Ondersteuning bij medezeggenschap
Het steunpunt medezeggenschap passend onderwijs is in 60 samenwerkingsverbanden actief en biedt onder andere ondersteuning bij de inrichting van de ondersteuningsplanraad. Naast handreikingen en modellen is een webfaciliteit beschikbaar om de verkiezing van de raad en de achterbanraadpleging te bevorderen. In samenwerking met Stichting Onderwijsgeschillen is op 26 november een drukbezocht congres over medezeggenschap in passend onderwijs georganiseerd. Vanwege de overweldigende belangstelling wordt dit congres op korte termijn nogmaals georganiseerd.

Figuur 5: Overleg medezeggenschap primair onderwijs

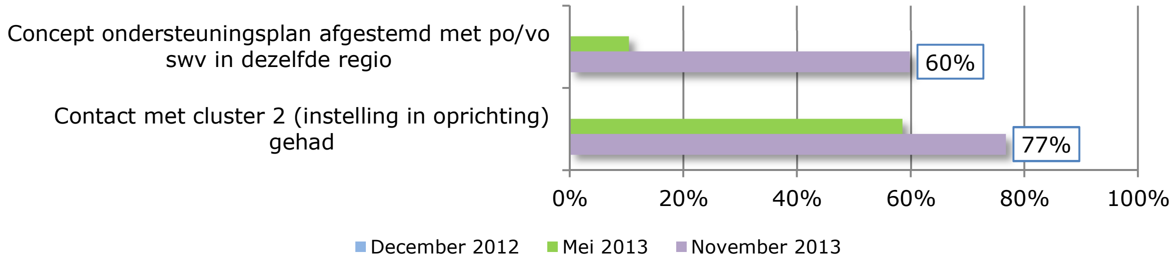


Figuur 6: Overleg medezeggenschap voortgezet onderwijs

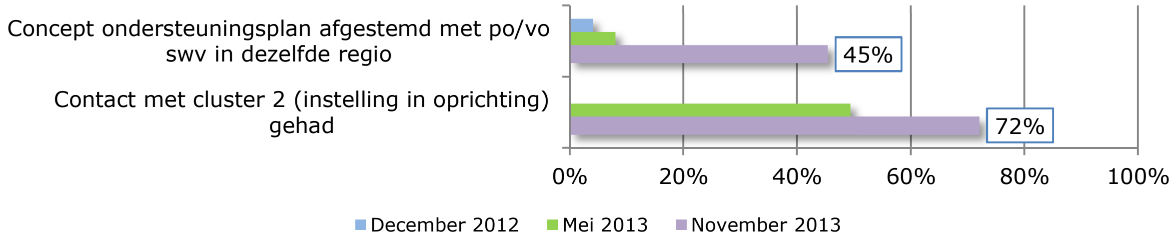


Overleg met overige overlegpartners
Ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden heeft het concept ondersteuningsplan afgestemd met het po of vo-samenwerkingsverband in dezelfde regio. Waar dit nog niet is gedaan, zijn de contacten met het andere samenwerkingsverband veelal wel aanwezig. Dit overleg is belangrijk voor het afspreken van doorgaande leerlijnen vanuit het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en de overdracht van leerlingen tussen deze twee sectoren. De contacten met cluster 2 (instelling in oprichting) zijn beschreven in paragraaf 1.9.

Figuur 7: Overige overlegpartners primair onderwijs



Figuur 8: Overige overlegpartners voortgezet onderwijs



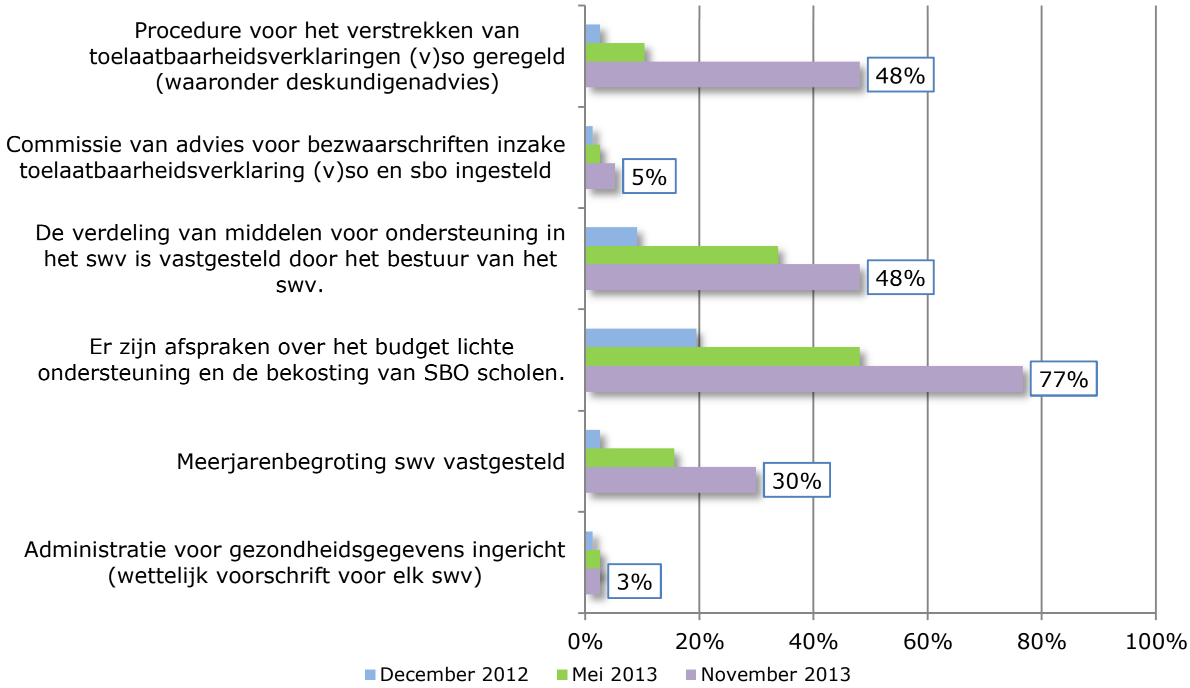
2.4. Financiële en operationele inrichting van het samenwerkingsverband
Samenwerkingsverbanden hebben stappen gemaakt in de financiële en operationele ontwikkeling, maar er is nog nauwelijks sprake van echte operationele inrichting. In de verificatiebijeenkomsten werd aangegeven dat er vooral afspraken op hoofdlijnen zijn gemaakt. Voor de financiële inrichting is dat verklaarbaar, omdat verbanden de leerlingentellingen van oktober 2013 nodig hebben om een definitieve versie van hun begroting te kunnen maken. Deze cijfers worden begin 2014 gepubliceerd. In het vo speelt hier de onduidelijkheid over de middelen van leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs (lwoo en pro) mee. Het wetsvoorstel over het onderbrengen van lwoo en pro in het stelsel van passend onderwijs is op 26 november voor consultatie op internet geplaatst. De reacties zullen worden meegenomen bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel. De verwachting is dat het wetsvoorstel medio 2014 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Waar de procedure voor toelaatbaarheidsverklaringen voor het (v)so en sbo nog niet is vastgesteld, geven samenwerkingsverbanden aan dat concept procedures aanwezig zijn en dat dit onderdeel komende periode bovenaan de agenda staat. Daarmee wordt ook meer duidelijkheid voor schoolleiders en leraren gecreëerd. Ook laat onderzoek van ECPO over de toewijzing van extra ondersteuning zien dat er bij zorgcoördinatoren en intern begeleiders positieve verwachtingen zijn over de nieuwe manieren van ondersteuningstoewijzing en over transparantie, rechtsgelijkheid, toegankelijkheid, flexibiliteit en mogelijkheden voor ondersteuning op maat. Ook op deskundigheid en kwaliteitsbewaking van de toelaatbaarheid verwacht men verdere verbeteringen.[6]

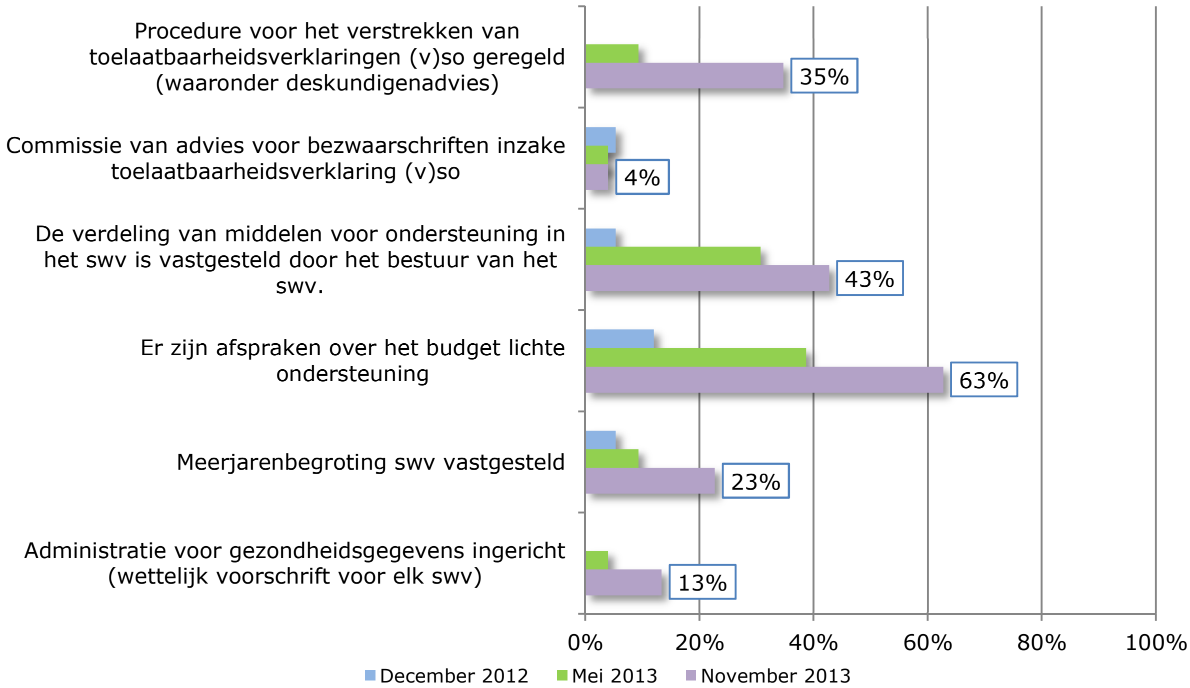
Tussentijdse groei
In de vorige voortgangsrapportage is aangekondigd dat gekeken zou worden hoe tussentijdse groei in samenwerkingsverbanden voorkomen kan worden. Tussentijdse groei is de groei van het aantal leerlingen met een indicatie na 1 oktober 2011. Vanaf schooljaar 2015-2016 moeten samenwerkingsverbanden zelf de ondersteuning aan deze leerlingen bekostigen. Per samenwerkingsverband is gekeken of er sprake was van tussentijdse groei. Waar dit het geval was, hebben accountmanagers dit in de samenwerkingsverbanden onder de aandacht gebracht. Nieuwe cijfers over tussentijdse groei op de teldatum 1 oktober 2013 komen in januari 2014 beschikbaar. Dan wordt wederom per samenwerkingsverband een analyse gemaakt en wordt actie ondernomen om die samenwerkingsverbanden die daar mee te maken hebben te ondersteunen.

[6] Kohnstamm instituut (2013), Nieuwe paden: samenwerkingsverbanden passend onderwijs op weg naar nieuwe procedures voor toewijzing van extra ondersteuning. In opdracht van ECPO.

Figuur 9: Financiële en operationele afspraken primair onderwijs



Figuur 10: Financiële en operationele afspraken voortgezet onderwijs



2.5. Leraren en schoolleiders

Betrokkenheid van leraren en schoolleiders

Het is van belang dat leraren goed zijn betrokken bij en geïnformeerd zijn over passend onderwijs. Naar aanleiding van het Algemeen Overleg van 3 juni jl. en de Gateway review zijn over dit thema vragen toegevoegd aan de monitor. De monitor laat vanuit de samenwerkingsverbanden een positief beeld zien over de mate waarin schoolleiders en leraren zijn geïnformeerd (zie figuur 11 en 12). Sommige samenwerkingsverbanden organiseren zelf bijeenkomsten om schoolleiders en leraren te informeren, terwijl anderen stellen dat dit de verantwoordelijkheid van de deelnemende schoolbesturen is. Dat laatste geldt voor een deel van de verbanden ook voor professionalisering van leraren. Ieder samenwerkingsverband maakt hierin samen met de schoolbesturen zijn eigen keuze. Dat sluit aan bij de ruimte die passend onderwijs biedt, maar neemt niet de gezamenlijke

verantwoordelijkheid weg van zowel samenwerkingsverband als schoolbestuur om op korte termijn schoolleiders en leraren goed te betrekken bij passend onderwijs.

Het beeld van de monitor contrasteert met de Gateway review, de onderzoeken van ECPO, de vakbonden en de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS). De Gateway review constateert dat professionals onvoldoende betrokken zijn. Uit de onderzoeken van de ECPO blijkt dat leraren nog onvoldoende op de hoogte zijn van passend onderwijs in het algemeen en de gevolgen van passend onderwijs op hun school.[7] Het management van de scholen is meer betrokken bij de ontwikkelingen van passend onderwijs, maar heeft ook nog niet overal duidelijkheid over. De inspectie merkt op dat veel samenwerkingsverbanden nog te weinig aandacht besteden aan communicatie met leraren en ouders, terwijl zij juist nog veel vragen hebben over de veranderingen. De stand van zaken van de ontwikkeling van de ondersteuningsplannen (figuur 1) en de procedures voor toelaatbaarheid (figuur 9) bevestigen dat de plannen nog niet overal helder zijn. De ondersteuningsplannen moeten in ieder geval uiterlijk 1 februari door samenwerkingsverbanden worden voorgelegd aan de ondersteuningsplanraad. Daarmee ontstaat voor alle betrokkenen duidelijkheid over de plannen van het samenwerkingsverband.

Extra impuls aan de betrokkenheid van leraren en schoolleiders
Om de betrokkenheid en geinformeerdheid van leraren en schoolleiders te bevorderen wordt een extra impuls gegeven aan het invoeringsprogramma passend onderwijs, zoals ook in paragraaf 1.3 vermeld is. Om gerichte actie te kunnen ondernemen is het nodig om te weten wat er speelt. Op het niveau van het samenwerkingsverband is er inzicht door de regelmatige bezoeken van de accountmanagers, de contacten van de sectororganisaties en de monitor passend onderwijs. Inzicht per samenwerkingsverband ontbreekt op het niveau van scholen, leraren en ouders. In januari, maart en mei 2014 gaan OCW en de onderwijsorganisaties aan ouders, leraren en schoolleiders vragen in hoeverre zij betrokken en geïnformeerd zijn.

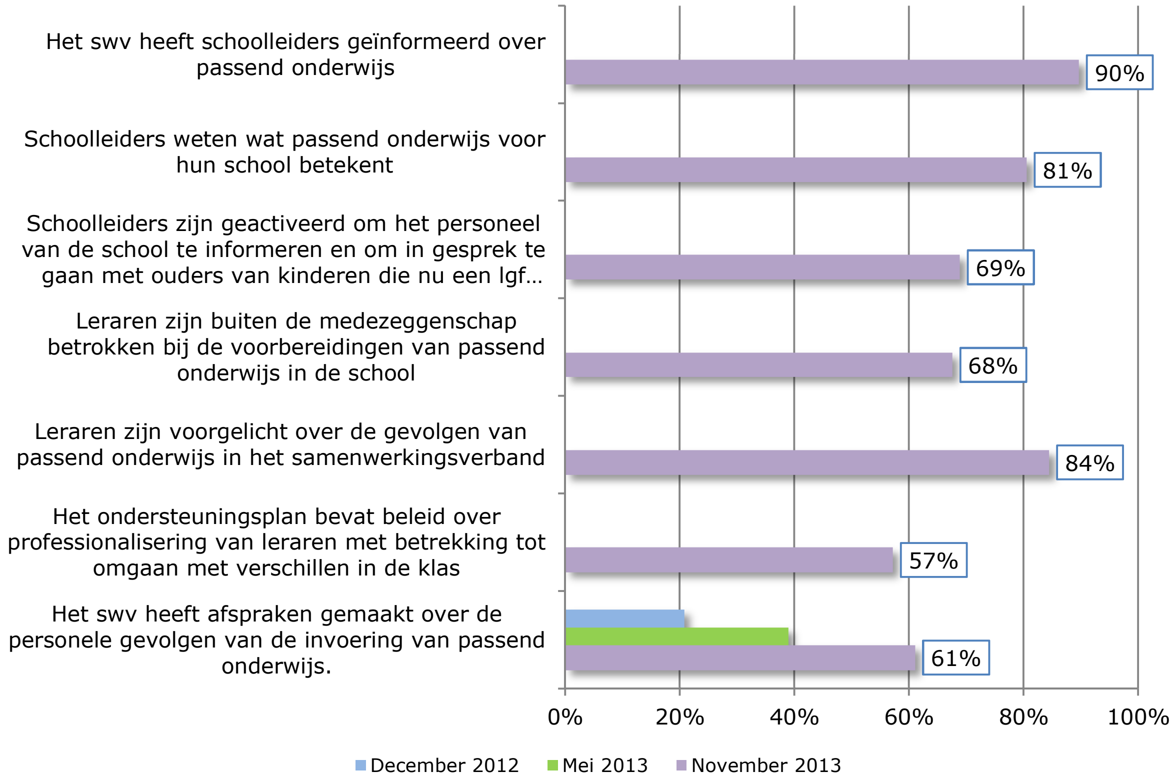
Per samenwerkingsverband wordt op basis van deze informatie en het simulatieonderzoek, de praktijktoets en andere signalen bekeken of actie nodig is. Dat kunnen bijvoorbeeld clinics van de sectororganisaties en de VNG zijn, extra ondersteuning vanuit de accountmanagers van OCW, goede voorbeelden van andere samenwerkingsverbanden of ondersteuning door het steunpunt medezeggenschap.

De ECPO constateert dat in de gesprekken over passend onderwijs onjuiste beelden bestaan, wat het invoeringstraject van passend onderwijs bemoeilijkt. Leraren moeten weten dat niet per 1 augustus 2014 'busladingen' leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte in de klas krijgen: kinderen die nu in het speciaal onderwijs zitten hebben in elk geval nog twee jaar recht op deze plek. Ook betekent de start van passend onderwijs niet dat iedere leraar vanaf dat moment anders moet gaan werken.

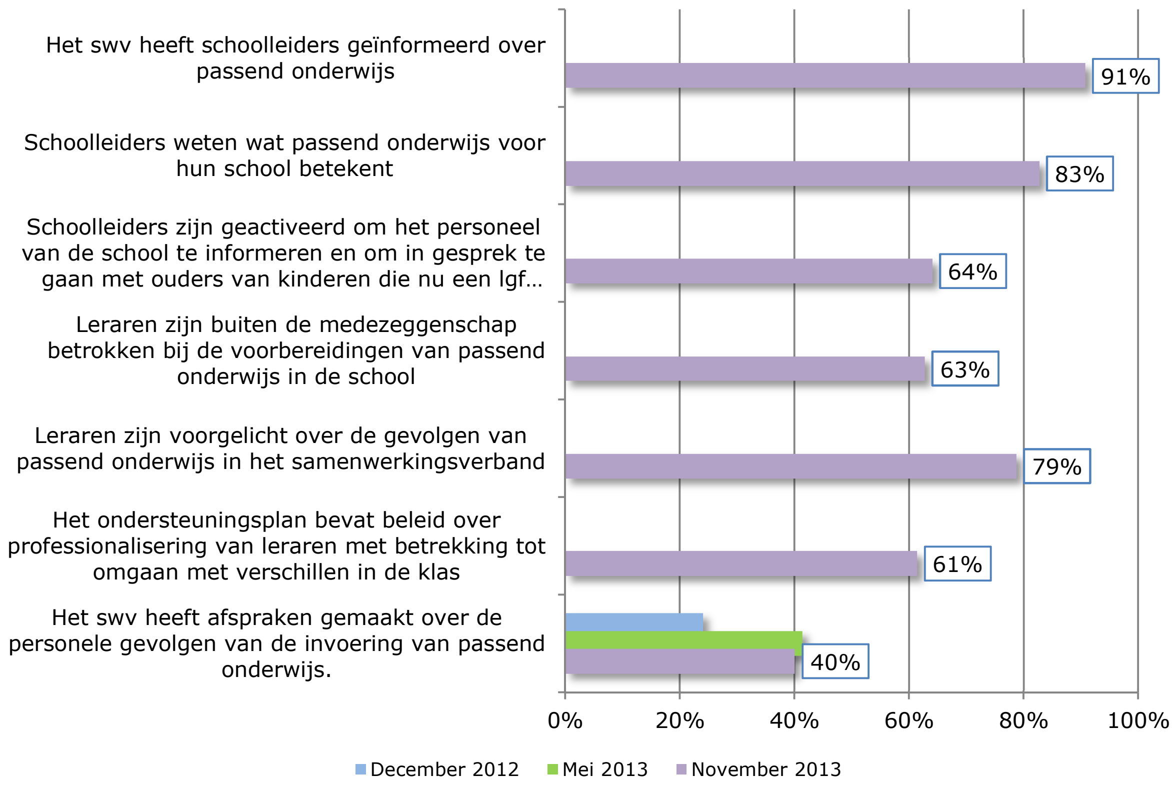
De onderwijsorganisaties en OCW gaan deze beelden zoveel mogelijk recht te zetten en het gesprek met leraren over de lokale invulling van passend onderwijs stimuleren. Eind november hebben alle schoolbesturen een brief ontvangen met daarin de oproep om in gesprek te gaan met leraren, schoolleiders en ouders. Om dat gesprek te ondersteunen is ook een informatiepakket naar alle scholen gestuurd. Het informatiepakket bestaat uit brochures voor leraren en informatie voor ouders. De brochures zijn ook online beschikbaar op www.passendonderwijs.nl.

[7] Zie Oberon (2013), Passend onderwijs en opvattingen over de toerusting van vo-docenten en –scholen. In opdracht van ECPO en de onderzoeken op de websites van de AVS, AOb en CNVOnderwijs. In de vorige voortgangsrapportage is aangegeven dat de quick scan onder leraren zou worden herhaald. Na de zomervakantie bleek echter dat bovenstaande onderzoeken ook al zouden worden uitgevoerd. Met het oog op de belasting van het veld is daarom besloten de quickscan niet opnieuw te doen.

Figuur 11: Leraren en schoolleiders primair onderwijs



Figuur 12: Leraren en schoolleiders voortgezet onderwijs



Omgaan met verschillen

De monitor laat zien dat ongeveer 60% van de samenwerkingsverbanden beleid over professionalisering opneemt in het ondersteuningsplan. In de samenwerkingsverbanden waar men dit niet heeft gedaan, geeft de helft aan dat dit de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen is en de andere helft geeft aan nog van plan te zijn dit wel op te nemen in het ondersteuningsplan.

Uit onderzoek van ECPO en BOPO blijkt dat leraren hun competenties op het gebied van omgaan met verschillen tussen leerlingen redelijk positief inschatten. Ook geven docenten aan dat zij tevreden zijn met de manier waarop de school hen momenteel ondersteunt bij het geven van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften. Dit laat volgens de onderzoekers zien dat er al een stevige basis ligt voor passend onderwijs.[8] Ook schoolleiders in het po geven aan dat zij grotendeels beschikken over de juiste competenties om passend onderwijs vorm te geven.[9]

Professionalisering
In de Lerarenagenda die onlangs naar de Tweede Kamer is gestuurd, is ook veel aandacht voor het omgaan met verschillen, naar zowel de bovenkant als de onderkant. Met de sectororganisaties zijn bestuursakkoorden gesloten, waarin opbrengstgericht werken en omgaan met verschillen centraal staan. SchoolaanZet speelt een belangrijke rol als het gaat om de ondersteuning van scholen bij het realiseren van deze doelstellingen. Deze organisatie gaat volgend jaar verder met de uitvoering van een programma gericht op 'omgaan met verschillen', waarbij specifiek aandacht is voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast zal zowel in het regulier als het speciaal onderwijs gewerkt worden met leernetwerken om de onderlinge uitwisseling van kennis en vaardigheden te vergroten. Vooral docenten in speciaal en praktijkonderwijs zien veel in onderlinge deskundigheidsbevordering en denken dat ook andere scholen binnen het samenwerkingsverband veel kunnen hebben aan hun ervaring en expertise (zie onderzoeken Oberon (2013) en Smeets (2013)).

Personele gevolgen
De monitor laat zien dat in steeds meer samenwerkingsverbanden afspraken zijn gemaakt over de personele gevolgen van passend onderwijs. Daarnaast geven samenwerkingsverbanden die de afspraken nog niet hebben afgerond, wel vaak aan met dit thema aan de slag te zijn. Soms is men aan het inventariseren welke expertise gewenst is op basis van het ondersteuningsplan en soms is men de afspraken aan het concretiseren of afronden. Op basis van een inventarisatie welke expertise nodig is in het samenwerkingsverband op basis van het ondersteuningsplan (vraag) en welk personeel met welke expertise het betreft (aanbod), wordt gekeken of een totaalafspraak kan worden gemaakt tussen het nieuwe samenwerkingsverband, de huidige werkgevers van het personeel en de vakorganisaties.

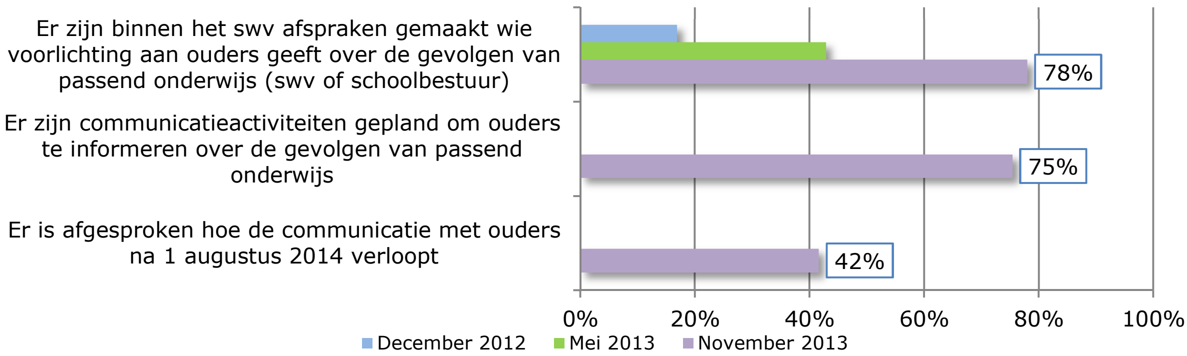
Monitor personele gevolgen
Toegezegd is om in deze voortgangsrapportage in te gaan op de uitkomsten van de monitor naar de personele gevolgen van passend onderwijs die door het Participatiefonds is uitgevoerd. De monitor is bedoeld om een landelijk beeld te geven van de groep personeelsleden waar het over gaat en hoe de afspraken die worden gemaakt met deze mensen zich in de loop van de tijd ontwikkelen. De respons op de monitor blijft achter, ondanks herhaaldelijke inspanningen om deze te verhogen. In samenwerking tussen het ministerie, de sectororganisaties en de vakbonden wordt nagegaan waarom niet alle besturen de monitor invullen en tot welke aanvullende acties dit leidt.

2.6. Ouders
Ouders moeten weten wat passend onderwijs betekent voor de situatie van hun kind. In veel samenwerkingsverbanden zijn daarom afspraken gemaakt over de communicatie met ouders. De monitor laat zien dat samenwerkingsverbanden in het po hier verder mee zijn dan verbanden in het vo. Dat komt overeen met de uitkomsten van het ECPO-onderzoek naar ouders in passend onderwijs, waarbij wordt gesteld dat ouders in het po doorgaans beter op de hoogte zijn van passend onderwijs in vergelijking met het vo.[10] Net als bij leraren en schoolleiders stellen sommige samenwerkingsverbanden dat het informeren van ouders de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen is. Samenwerkingsverbanden ontwikkelen dan in veel gevallen wel brochures of brieven die het schoolbestuur hierbij kan helpen. Ook heeft een deel van de samenwerkingsverbanden websites met een specifiek gedeelte voor ouders.

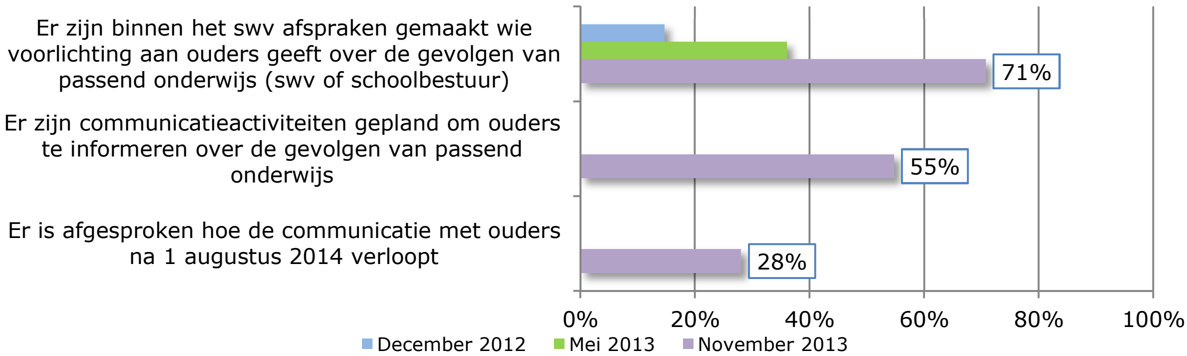
---

[8] Oberon (2013), Smeets, E. (2013), Op de drempel van passend onderwijs: beleid en aanbod rond specifieke onderwijsbehoeften in zes samenwerkingsverbanden. In opdracht van ECPO. Dit komt overeen met de uitkomsten van het onderzoek van de AOB
[9] Zie het onderzoek op de website van de AVS
[10] Sardes (2013), Monitor Ouders en passend onderwijs. In opdracht van ECPO.

Figuur 13: Ouders in het primair onderwijs



Figuur 14: Ouders in het voortgezet onderwijs



De monitor geeft voornamelijk inzicht in de plannen van samenwerkingsverbanden. Er is nog geen volledig inzicht in hoe ver samenwerkingsverbanden zijn met de concrete uitvoering en of het schoolbesturen lukt om ouders te bereiken. De Gateway review en de ECPO geven terecht aan dat ouders nu betrokken en geïnformeerd moeten worden. Daarom wordt de betrokkenheid van ouders, net als die van leraren en schoolleiders, in de komende maanden beter in beeld gebracht. OCW en de onderwijsorganisatie werken nauw samen om dit in januari, maart en mei te kunnen doen.

Extra impuls voor betrokkenheid ouders
Het onderzoek van ECPO onderschrijft het belang van goede informatievoorziening aan ouders en constateert dat veel ouders informatie verkrijgen via (sociale) media. OCW en de onderwijsorganisaties zetten hier daarom vanaf nu extra op in. Naast de 'Informatiegids passend onderwijs', die vanwege grote belangstelling geactualiseerd en herdrukt wordt, is er een *infographic* over passend onderwijs voor ouders beschikbaar gesteld. Deze *infographic* is onderdeel van het pakket dat scholen begin december hebben ontvangen om leraren en ouders beter te kunnen informeren. Ook heeft de staatssecretaris in een brief medezeggenschapsraden opgeroepen om hun achterban te informeren en te betrekken bij passend onderwijs. Het steunpunt medezeggenschap biedt in elke regio een webfaciliteit aan om communicatie met ouders, leerlingen en personeel in de regio te vergemakkelijken. Op de website passend onderwijs staan verder voorbeelden over goede communicatie met ouders. Ook accountmanagers van OCW vragen aandacht voor de communicatie met ouders.

3. Passend onderwijs in het mbo

3.1. Inleiding

Het middelbaar beroepsonderwijs bereidt zich voor op de invoering van passend onderwijs. Ook hier wordt de landelijke indicatiestelling voor leerlinggebonden financiering (lgf) afgeschaft. Mbo-instellingen zijn vanaf 1 augustus 2014 zelf verantwoordelijk voor het organiseren en vormgeven van hun ondersteuningsaanbod. Om de voortgang van de invoering van passend onderwijs in het mbo zichtbaar te maken, is in oktober een zogenoemde ja/nee-enquête gehouden onder de mbo-instellingen. De vragen zijn opgesplitst in twee categorieën: de eerste categorie vragen gaat over de samenwerking van de mbo-instellingen met de samenwerkingsverbanden vo en de tweede over de situatie binnen de mbo-instellingen. De respons was hoog: 60 van de 67 mbo-instellingen hebben de enquête ingevuld.[11] De uitkomsten geven daarom een goed beeld van de stand van zaken in het mbo.

3.2. De voortgang van passend onderwijs in het mbo

Inhoudelijke en organisatorische voortgang van passend onderwijs

De mbo-instellingen moeten diverse maatregelen nemen om passend onderwijs te kunnen invoeren. Als per 1 augustus 2014 de landelijke indicatiestelling verdwijnt, moeten de instellingen zelf hun ondersteuningsaanbod formuleren, organiseren en realiseren. Zo moeten bijvoorbeeld de bestaande ondersteuningsactiviteiten op elkaar worden afgestemd. Een meerderheid van de instellingen (ongeveer 80%) heeft een werk- of beleidsgroep ingesteld en al (interne) maatregelen genomen om passend onderwijs goed te kunnen invoeren, zo blijkt uit de enquête.

Ondersteuningsprofielen en voorlichting aan (potentiële) studenten en hun ouders

Instellingen moeten voor (potentiële) studenten en hun ouders ruim voor de aanvang van het nieuwe studiejaar aangeven welke ondersteuning aan studenten met een extra ondersteuningsbehoefte kan worden gegeven. Zij leggen dit aanbod vast in zogenoemde ondersteuningsprofielen. Ook moeten (potentiële) studenten en hun ouders tijdig worden geïnformeerd over de nieuwe situatie die met de invoering van passend onderwijs ontstaat.
Op de vraag of de instelling al de benodigde ondersteuningsprofielen heeft vastgesteld, antwoordt slechts 22% van de instellingen positief. Ook het percentage instellingen dat actief voorlichting geeft over de nieuwe situatie is nog gering: 28% van de instellingen doet dit. Wel wordt vaak door de instellingen aangegeven dat deze zaken in ontwikkeling zijn.

Intake/warme overdracht

Het is belangrijk dat jongeren geplaatst worden in de opleiding die bij hen past en die een goed arbeidsmarktperspectief biedt. Vooral voor jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte is een goede intake met betrokkenheid van de vorige school en met inbreng van de potentiële student en zijn ouders essentieel. Driekwart van de mbo-instellingen geeft aan dat er bij de intake van jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte sprake is van een warme overdracht door de voorliggende school. 89% hiervan geeft aan dat de student een actieve rol speelt bij de gesprekken en ook de ouders of verzorgers hierbij worden betrokken. Op de vraag of de beschikbare informatie van de vorige school bruikbaar is voor de begeleiding van de student antwoordt gemiddeld 72% positief. Bijna 60% van de samenwerkingsverbanden vo geeft in de ja/nee-monitor aan dat over de overdracht van informatie afspraken zijn gemaakt met de mbo-instellingen.

Professionalisering

Er is behoefte aan een (verdere) professionalisering van docenten in het mbo en hierover zijn afspraken gemaakt in het nationaal onderwijs akkoord en de lerarenagenda. Vanzelfsprekend geldt dit ook voor intakers en begeleiders: zij moeten immers goed herkennen welke extra ondersteuning een student nodig heeft en hoe die het beste kan worden vormgegeven. Op de vraag of de instellingen een plan van aanpak hebben voor de professionalisering van docenten, antwoordt gemiddeld 40% positief. Dezelfde vragen over intakers en begeleiders worden door 45% van de instellingen met ja beantwoord.

3.3. Samenwerking van het mbo

Overleg samenwerkingsverbanden

Voor een doorlopende lijn in de extra ondersteuning en begeleiding is het noodzakelijk dat mbo-instellingen en samenwerkingsverbanden vo in de regio elkaar goed weten te vinden. Dit start met contact met het samenwerkingsverband vo. 62% van de instellingen geeft aan een vaste

[11] Het gaat om 41 regionale opleidingencentra, 10 agrarische opleidingencentra en 9 vakinstellingen. In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de *enquête* bij mbo-instellingen en de *monitor* bij samenwerkingsverbanden vo (zie paragraaf 1.1).

contactpersoon bij een of meerdere samenwerkingsverbanden te hebben en 55% van de instellingen voert periodiek overleg met een of meerdere samenwerkingsverbanden. In de monitor passend onderwijs wordt dit vanuit de samenwerkingsverbanden voor 70% van de verbanden op 'ja' gescoord. Uit de enquête onder het mbo blijkt dat dat op dit moment roc's vaker betrokken zijn bij de samenwerkingsverbanden dan de andere mbo-instellingen. Dit verklaart waarschijnlijk het verschil.

Samenwerkingsafspraken met de gemeente
Met ingang van januari 2015 worden gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet. Om de noodzakelijke extra ondersteuning in het mbo te kunnen voortzetten, is het van belang dat mbo-instellingen betrokken worden bij de afspraken tussen gemeenten en hulpverleningsinstanties. Uit de enquête blijkt dat ongeveer de helft van de mbo-instellingen betrokken wordt bij samenwerkingsafspraken die de gemeenten met samenwerkingsverbanden vo en hulpverleningsinstanties maken. Dit beeld komt overeen met het beeld van de monitor van de samenwerkingsverbanden vo.

Samenwerking andere partijen
Voor een goede ondersteuning van de studenten met een extra ondersteuningsbehoefte is ook samenwerking van het mbo met andere partijen noodzakelijk, zoals (jeugd)hulpverlening, gemeenten, bureaus leerplicht/RMC-functies, UWV/werkpleinen en (leer)bedrijven. 70% van de mbo-instellingen spreekt met gemeenten en (jeugd)hulpverlening over de veranderende samenwerking. Nog eens een derde van de instellingen spreekt hierover met het UWV en werkpleinen. Ruim een kwart van de instellingen heeft samenwerkingsafspraken gemaakt met werkgevers en leerbedrijven.

3.4. Conclusie
Bovenstaande resultaten laten zien dat mbo-instellingen hard bezig zijn met de invoering van passend onderwijs. Wel ligt er nog veel werk, zoals het optimaliseren van het draagvlak binnen de instellingen, het formuleren van de ondersteuningsprofielen, de voorlichting aan studenten en ouders, het maken van samenwerkingsafspraken met diverse partijen en de professionalisering van docenten, begeleiders en intakers. Hoewel veel instellingen hebben aangegeven daar al mee bezig te zijn of binnenkort te zullen starten, moeten deze voor studenten cruciale zaken goed geregeld zijn per 1 augustus 2014. Met de MBO Raad zal ter verbetering van met name deze punten nader overleg worden gevoerd.

Voor de ondersteuning van de instellingen bij dit proces heeft de MBO Raad subsidie gekregen. In de afgelopen periode zijn al diverse instrumenten ontwikkeld, zoals een handreiking voor het vaststellen van de ondersteuningsprofielen en één voor het vaststellen van de ondersteuningsbehoefte. Deze handreikingen en andere instrumenten zijn onder "mbo" op de website passend onderwijs gezet. Daar zijn ook praktijkvoorbeelden, relevante onderzoeken en beleidsdocumenten te vinden.

4. Actuele ontwikkelingen passend onderwijs

In hoofdstuk 1 is de voortgang van passend onderwijs besproken aan de hand van de monitor. Dit tweede hoofdstuk bevat de voortgang op verschillende andere thema's. Ook worden enkele moties en toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer behandeld.

4.1. Passend onderwijs in de praktijk bij de 3 pioniers
Per 1 augustus 2013 zijn het samenwerkingsverband po van Zuid-Kennemerland en de samenwerkingsverbanden vo in Utrecht-Stichtse Vecht en Helmond-Peelland als pionier gestart met passend onderwijs. Dit betekent dat scholen in deze regio's al sinds dit schooljaar een zorgplicht hebben en verantwoordelijk zijn om een passend onderwijsprogramma te bieden aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. De samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het toewijzen en bekostigen van de extra ondersteuning aan leerlingen en voor het verzorgen van een dekkend aanbod.

Ieder samenwerkingsverband kiest voor zijn eigen manier om passend onderwijs in te richten. Zo heeft po Zuid-Kennemerland ervoor gekozen dat de basisscholen van het samenwerkingsverband een budget per leerling ontvangen en vrij zijn om dat te investeren binnen de school of om ondersteuning in te kopen. De andere pioniers kiezen voor een systeem waarbij de ondersteuning via het samenwerkingsverband moet worden toegekend. In alle drie de gevallen geldt dat voor de leerlingen die voorheen een indicatie hadden, veelal de ondersteuning op de oude voet wordt voortgezet. Ondertussen wordt verder gewerkt aan de versterking van de ondersteuningsstructuur op scholen, zodat de mogelijkheden en bijbehorende ondersteuningsbehoefte van de leerling in de toekomst nog meer centraal staan. Leraren geven nu aan nog niet veel verandering in de klas te merken en dit sluit aan bij het gekozen groeimodel. Bij ouders roepen de nieuwe procedures soms vragen op. De ervaring van de pioniers laat zien dat goede communicatie en laagdrempeligheid van belang zijn. Ouders waarderen het als ze hun probleem kunnen voorleggen aan iemand die beslissingen kan nemen, zoals de directeur van het samenwerkingsverband. Samenwerkingsverbanden organiseren activiteiten om leraren, ouders en andere betrokkenen te informeren en te betrekken bij de verdere ontwikkeling van passend onderwijs. Zo organiseert Utrecht vo een open huis, trainingsmiddagen en kenniscafe's. Helmond vo geeft zorgcoördinatoren een centrale rol: zij voeren onder andere interne audits uit om het gesprek op de werkvloer aan te gaan.

De ervaringen van de pioniers worden in beeld gebracht op de website passend onderwijs. Hier zijn ervaringsverhalen van betrokkenen te vinden en wordt regelmatig gerapporteerd over specifieke thema's als betrokkenheid van de werkvloer, het gebruik van het ontwikkelingsperspectief en de procedures voor toewijzing van extra ondersteuning in de praktijk. Zo kunnen andere samenwerkingsverbanden leren van deze ervaringen.

4.2. Aansluiting passend onderwijs, zorg voor jeugd en gemeenten
Samen met VWS, de VNG, de PO-Raad en VO-raad is een aanvulling op de eerder geformuleerde werkagenda voor de verbinding van passend onderwijs en de nieuwe Jeugdwet ('zorg voor jeugd') opgesteld. In het jaar 2014 wordt ingezet op de ondersteuning van het onderwijsveld en gemeenten bij onderwijs-zorgarrangementen voor specifieke groepen, jeugdhulp in de school, OOGO en thuiszitters. Begin 2014 wordt een vraagbaakfunctie OOGO ingericht en komen een geactualiseerde flyer en online brochure over onderwijs-AWBZ beschikbaar. In het voorjaar volgt een beknopte handreiking ("dubbel A4") over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en gemeenten, zoals toegezegd door staatssecretaris Van Rijn tijdens de behandeling van de Jeugdwet in de Tweede Kamer. In het tweede kwartaal van 2014 zullen regionale maatwerkbijeenkomsten worden georganiseerd over de aansluiting van jeugdhulpmedewerkers op de school en andersom. Ook wordt vanuit de werkagenda een modelprocedure OOGO jeugdplan ontwikkeld en wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een monitor over de samenwerking tussen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en gemeenten. Tot slot werken de partijen samen om knelpunten te signaleren en goede voorbeelden te verspreiden via onder andere de websites passendonderwijs, zorgvoorjeugd.nl en kennisnet jeugd.

Net zoals de ontwikkeling van passend onderwijs niet per 1 augustus 2014 is afgerond, geldt ook dat de nieuwe Jeugdwet niet 'klaar' is op 1 januari 2015. De ontwikkeling van beide trajecten loopt door én moet op elkaar gaan aansluiten. Voor een optimale ondersteuning van kinderen is deze verbinding van groot belang. In de doorontwikkeling van passend onderwijs wordt daarom ook na 1 augustus steeds de verbinding met zorg voor jeugd gelegd.

4.3. Kwaliteit van het ondersteuningsplan bevorderen: simulaties en praktijktoets

De plannen die samenwerkingsverbanden maken voor de invoering van passend onderwijs moeten deugdelijk zijn : ze moeten passen binnen de wettelijke kaders, recht doen aan de regionale situatie en kunnen rekenen op draagvlak binnen de scholen en bij de ouders. Om de kwaliteit van de ondersteuningsplannen te analyseren, zijn er twee instrumenten beschikbaar: de simulatieonderzoeken door de inspectie en de praktijktoets. In het simulatieonderzoek gaat de inspectie in gesprek met een samenwerkingsverband over het (concept) ondersteuningsplan. Mocht dit veel verbeterpunten opleveren, dan volgt een vervolggesprek met de inspectie waarin deze punten en de ondernomen acties worden besproken. De inspectie heeft inmiddels de eerste 40 simulatieonderzoeken uitgevoerd. Tot aan de zomer voert de inspectie in alle andere samenwerkingsverbanden een simulatieonderzoek uit.

Het doel van de praktijktoets is om te kijken of de operationele organisatie klaar is voor de start van passend onderwijs en of de geplande aanpak deugt. De praktijktoets wordt gedaan in de vorm van een gesprek aan de hand van casuïstiek van kinderen met een extra ondersteuningsvraag. Direct betrokkenen in het samenwerkingsverband (leraren, intern begeleiders, schoolleiders, ouders en deskundigen in de verwijzingscommissie) voeren de praktijktoets uit onder leiding van onafhankelijke experts. Samen met de onderwijsorganisaties ga ik stimuleren dat alle samenwerkingsverbanden de praktijktoets daadwerkelijk zullen gebruiken om de kwaliteit van hun plannen door te lichten. Als er tekortkomingen blijken zullen de verbanden ondersteuning krijgen om deze op te lossen.

4.4. Thuiszitters

Momenteel wordt gewerkt aan het verbeteren van de gegevens over de omvang en duur van verzuim. Via het verzuimloket, waar het voortgezet onderwijs en het mbo op zijn aangesloten, wordt dit beter inzichtelijk gemaakt. De mogelijkheden tot verbetering van de verzuimregistratie voor het primair onderwijs worden onderzocht door OCW, in samenwerking met DUO en Ingrado (de brancheorganisatie voor de leerplicht). Belangrijk hierbij is om tot een sluitende registratie te komen, waarbij de administratieve lasten voor de betrokken partijen zo laag mogelijk blijven. Ook worden samenwerkingsverbanden betrokken bij het maken van een handreiking voor een effectieve thuiszittersaanpak. Gedragswerk en Ingrado ontwikkelen deze aanpak, die aan het eind van het schooljaar klaar is. In de handreiking wordt in elk geval benadrukt dat samenwerking tussen samenwerkingsverbanden en de leerplichtambtenaren belangrijk is. Om deze samenwerking te stimuleren staat het thema thuiszitters in 2014 op de agenda van de werkgroep verbinding passend onderwijs en zorg voor jeugd (zie paragraaf 2.6).

Op 26 augustus jl. heeft staatssecretaris Dekker met de Kinderombudsman gesproken over thuiszitters naar aanleiding van het rapport 'Van leerplicht naar leerrecht'. Naar aanleiding van dit gesprek organiseert OCW in januari een expertmeeting met alle betrokken partijen, met als doel het bespreken van de aanpak van thuiszitters en te komen tot aangrijpingspunten en concrete afspraken voor gemeenten, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden.

Onderzoek leerbare thuiszitters

Naar aanleiding van het AO van 3 april 2013 over passend onderwijs is toegezegd terug te komen op de problematiek rond leerbare thuiszitters. In dit debat is de vraag gesteld of kinderen een vrijstelling krijgen terwijl ze eigenlijk wel leerbaar zijn. Daaraan werd de vraag gekoppeld of niet overwogen moet worden om een vrijstelling van de schoolplicht in te stellen, terwijl de leerplicht behouden blijft.

Inmiddels is dit onderzocht door ITS, in opdracht van Ingrado. In het onderzoek "Vrijstellingen onder de loep" is de praktijk rond twee artikelen uit de Leerplichtwet 1969 bekeken.[12] Artikel 5 onder a betreft een vrijstelling van de inschrijvingsplicht. Deze is van toepassing indien de jongere op lichamelijke of psychische gronden niet geschikt is om tot een school onderscheidenlijk een instelling te worden toegelaten. Artikel 11 onder g betreft een vrijstelling van geregeld schoolbezoek. De vrijstelling is van toepassing indien de jongere door andere gewichtige omstandigheden verhinderd is de school onderscheidenlijk de instelling te bezoeken.

Uit het onderzoek blijkt dat er twee groepen kinderen en jongeren zijn die een vrijstelling 5 onder a krijgen. Het merendeel (ongeveer 2/3) betreft kinderen of jongeren, die als gevolg van bijvoorbeeld een meervoudige handicap, sinds de geboorte waarschijnlijk nooit naar school kunnen. Deze groep heeft een permanente vrijstelling. De tweede groep bestaat uit jongeren die gedurende hun schoolloopbaan psychisch of fysiek ongeschikt zijn geraakt en/of waarbij verwacht kan worden dat ze te zijner tijd wel (weer) naar school kunnen. Zij krijgen een tijdelijke vrijstelling.

[12] Zie www.ingrado.nl

Leerplichtambtenaren geven in het onderzoek aan dat er over de formele, juridische voorwaarden van artikel 5 onder a weinig discussie is. Het gaat doorgaans om heldere gevallen waar bij de verklaring van de arts bepaalt of een vrijstelling wordt afgegeven. Leerbaarheid maakt geen onderdeel uit van de voorwaarden voor een vrijstelling; een oordeel van een medisch specialist over het wel of niet kunnen worden toegelaten tot een school of instelling volstaat. Leerplichtambtenaren geven wel aan dat de betrokken artsen het aspect leerbaarheid vaak meenemen in hun afweging.

In artikel 11 gaat het anders dan in artikel 5 niet om een vrijstelling van de inschrijvingsplicht, maar om een vrijstelling van geregeld schoolbezoek. Hierdoor biedt artikel 11 onder g mogelijkheden voor leerlingen die tijdelijk niet naar school kunnen. Bij een vrijstelling 11 onder g blijft de leerling ingeschreven op de school. Deze school blijft dus ook verantwoordelijk voor het onderwijs. In overleg met de school en ouders kan de leerplichtambtenaar onderzoeken of het kind tijdelijk onderwijs thuis kan volgen waarbij de inzet is volledige terugkeer naar school. Deze toepassing van artikel 11 onder g is echter niet bij alle leerplichtambtenaren bekend, zo blijkt uit het onderzoek. Een deel van de leerplichtambtenaren hanteert dit artikel strikt, terwijl anderen een ruime interpretatie gebruiken.

Het creëren van een nieuwe wettelijke mogelijkheid is niet noodzakelijk om een leerling een oplossing op maat te bieden, zo laat het rapport zien. Waar nodig kan artikel 11 onder g reeds oplossingen bieden. Dit bevestigt het eerdere standpunt van de staatssecretaris van OCW. Wel blijkt dat deze mogelijkheid niet breed bij leerplichtambtenaren bekend is. Dit kan ertoe leiden dat een vrijstelling op basis van artikel 5 onder a wordt verleend in gevallen waar artikel 11 onder g een beter alternatief is. Ingrado gaat daarom naar aanleiding van het rapport de mogelijkheden rond de toepassing van artikel 11 onder g in relatie tot passend onderwijs breder onder de aandacht van leerplichtambtenaren brengen.

4.5. Ontwikkelingsperspectief

In het regulier onderwijs is vanaf 1 augustus 2014 bij extra ondersteuning een ontwikkelingsperspectief verplicht. De ECPO heeft vooruitlopend op de invoering van passend onderwijs twee onderzoeken gepubliceerd waarin het gebruik en de verwachtingen van het ontwikkelingsperspectief onderzocht zijn.[13] Uit de onderzoeken blijkt dat waar al ervaring is opgedaan met het ontwikkelingsperspectief deze ervaring positief is. Het ontwikkelingsperspectief draagt bij aan opbrengstgericht werken, stimuleert om te kijken naar kansen en mogelijkheden en minder naar beperkingen en kan helpen om de slag te maken van volgend naar plannend werken. Wel is er een aantal punten dat aandacht vraagt bij de implementatie van het ontwikkelingsperspectief. Zo adviseert de ECPO om duidelijkheid te geven over voor welke leerlingen een ontwikkelingsperspectief nodig is en wat er in het ontwikkelingsperspectief moet worden vastgelegd. Verder vraagt de ECPO om duidelijkheid over de rol van de inspectie. Ook signaleert de ECPO een behoefte aan goede voorbeelden van het gebruik van het ontwikkelingsperspectief en formats.

Inmiddels zijn zowel voor het regulier basis- en voortgezet onderwijs als het (voortgezet) speciaal en speciaal basisonderwijs brochures over het ontwikkelingsperspectief ontwikkeld, die op de website passend onderwijs geplaatst worden. In deze brochures is aandacht voor de inhoud van het ontwikkelingsperspectief en het proces om tot vaststelling te komen. Ook zijn er goede voorbeelden in opgenomen en komt de rol van de inspectie bij het toezicht op het ontwikkelingsperspectief aan de orde. Voor het speciaal en regulier onderwijs zijn tevens masterclasses voorzien om scholen en leerkrachten te ondersteunen. Daarnaast worden de ervaringen met het gebruik van het ontwikkelingsperspectief bij de pioniers in kaart gebracht zodat ook anderen daarvan kunnen leren. Het ontwikkelingsperspectief is verplicht voor leerlingen in het (v)so, sbo en pro en voor leerlingen die extra ondersteuning boven de basisondersteuning krijgen in het reguliere onderwijs. [14]

Met de motie Ypma c.s. (31497 nr. 95) is verzocht om ouders instemmingsrecht te geven op het handelingsdeel van het ontwikkelingsperspectief. De wetswijziging die hiervoor nodig is, is op dit moment in voorbereiding. Er worden gesprekken gevoerd met diverse partijen, waaronder de vertegenwoordigers van de ouderorganisaties. Zodra het voorstel in concept gereed is, naar verwachting in het eerste kwartaal van 2014, wordt het voor consultatie op internet geplaatst.

---

[13] Oberon (2013), Het ontwikkelingsperspectief: gebruik, inhoud en verwachtingen. CED-groep (2013), De casuistiek van het ontwikkelingsperspectief: een case studie. Beide uitgevoerd in opdracht van de ECPO.

[14] Het onderzoek van Oberon (2013) over het ontwikkelingsperspectief geeft aan dat voor leerlingen in het lwoo een ontwikkelingsperspectief moet worden opgesteld. Dit klopt niet.

Ouders, leraren en andere belanghebbenden hebben dan de mogelijkheid om te reageren op het wetsvoorstel. Inzet is inwerkingtreding per 1 augustus 2015.

4.6. Geschillen in passend onderwijs
Bij onenigheid over de schoolplaatsing of de geboden ondersteuning, kunnen ouders zich wenden tot de onderwijsconsulenten of de geschillencommissie. Ook andere bestaande mogelijkheden (klachtenregeling, College voor de Rechten van de Mens) blijven met de invoering van passend onderwijs open staan.

Conform de toezegging aan de Eerste Kamer blijven de onderwijsconsulenten ook na invoering van passend onderwijs beschikbaar. Zij adviseren en ondersteunen ouders en school bij het vinden van een zo passend mogelijk onderwijsplek voor een leerling. Net als nu het geval is, blijven de onderwijsconsulenten een tweedelijnsvoorziening. De school van aanmelding, de samenwerkingsverbanden en de leerplichtambtenaar zijn de eerstverantwoordelijken voor het realiseren van een passend onderwijsaanbod. Een onderwijsconsulent kan worden ingeschakeld als ouders niet akkoord (kunnen) gaan met het onderwijsaanbod van de school (op de school van voorkeur of op een andere school) en ouders en school (eventueel samenwerkingsverband) er samen niet uit komen. Om de hulp van een onderwijsconsulent in te schakelen, moet het gaan om een leerling met een ondersteuningsbehoefte of een leerling die vier schoolweken thuiszit zonder uitzicht op een schoolplaatsing.

Voor geschillen over passend onderwijs zijn verschillende geschillenregelingen en –commissies. In samenwerking met de sectororganisaties is een overzicht gemaakt op www.geschillenpassendonderwijs.nl. Over deze geschillencommissies en het gebruik daarvan zijn de volgende zaken te melden:

- De Landelijke Arbitragecommissie Samenwerkingsverbanden passend onderwijs heeft in één geschil tussen besturen binnen een samenwerkingsverband een uitspraak gedaan.
- De Landelijke Geschillencommissie voor het oogo tussen samenwerkingsverband en gemeente(n) is eind juni ingericht. Deze commissie wordt in stand gehouden door de sectororganisaties en de VNG. De samenstelling en werkwijze zijn te vinden op www.onderwijsgeschillen.nl.
- Met ingang van 1 augustus 2013 is de commissie voor geschillen tussen ouders en het bevoegd gezag van een (v)so-school over het ontwikkelingsperspectief ingericht. + experimenten Ook is een bijbehorende ministeriële regeling en benoemingsbesluit gepubliceerd met nadere voorschriften voor het aantal leden van deze commissie, de wijze van benoeming en ontslag en de deskundigheid van de leden. Aan de commissie zijn nog geen geschillen voorgelegd.
- Met ingang van 1 augustus 2014 kan deze commissie op grond van de Wet passend onderwijs ook een oordeel geven over toelating van leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben in het po, vo en (v)so, over verwijdering van leerlingen en over het ontwikkelingsperspectief in het regulier onderwijs. Bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) worden nog nadere voorschriften gegeven voor de invulling van deze commissie.

4.7. Cluster 2
Instellingen voor cluster 1 en 2 onderwijs nemen geen deel in de samenwerkingsverbanden. De systematiek van cluster 1 verandert niet veel ten opzichte van de afgelopen jaren. Wel is cluster 1 bezig met een verfijning van de indicatiesystematiek. Voor cluster 2 zijn conform het wettelijk kader 5instellingen i.o. bestuurlijk ingericht. Alle instellingen werken aan de implementatie van passend onderwijs. Keuzes die de instellingen maken, worden onderling afgestemd en ervaringen en goede praktijkvoorbeelden worden gedeeld. De afstemming in de regio's en het overleg met de samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn de verantwoordelijkheid van de betreffende instelling i.o. Samenwerkingsverbanden geven in de monitor aan dat er op veel plekken al contact is met cluster 2 instellingen i.o. in de regio. Voor het po gaat het om 79% van de verbanden en voor het vo om 72% (zie figuur 7 en 8).

De commissie van onderzoek is bij de meeste instellingen zo goed als ingericht en 2 instellingen i.o. zijn reeds een pilot gestart met indiceren. De overige instellingen i.o. starten begin 2014 met een pilot. Uiteraard blijft de commissie van indicatie van de rec's tot 1 augustus 2014 de indicaties afgeven. Voor de leerlingen met een rugzak cluster 2 (waarvan de indicatie niet op 1 augustus 2014 afloopt) is een overgangsregeling gemaakt, die tot 1 augustus 2016 loopt. Gedurende deze periode zal de instelling cluster 2 samen met de reguliere school of het samenwerkingsverband zorgen voor doelmatige inzet van deskundigheid ten behoeve van de leerling. Dit houdt in dat zowel personeel vanuit cluster 2 als personeel vanuit het regulier onderwijs taken in dit kader kunnen uitvoeren.
Voor de lopende trajecten worden de huidige medezeggenschapskanalen gebruikt. Medezeggenschap op instellingsniveau wordt per instelling besproken en daarnaast gezamenlijk in

de eerste helft van 2014. Veel aandacht gaat uit naar de interne communicatie en het werken aan draagvlak, zowel op het niveau van de instelling i.o. als op landelijk niveau. Zo zijn er door alle instellingen i.o. diverse bijeenkomsten voor personeel op school- en instellingsniveau georganiseerd over alle veranderingen als gevolg van passend onderwijs.

4.8. ICT in het speciaal onderwijs
De motie Van der Ham/Klaver[15] vraagt om voorstellen om ICT-middelen te ontwikkelen voor brede toepassing voor kennis en competenties ten gunste van specifieke zorgleerlingen. Voor de uitvoering van die moties zijn acties in gang gezet. Op het terrein van het gebruik van ICT in het (voortgezet) speciaal onderwijs is de PO-raad in samenwerking met Kennisnet programma's van eisen aan het opstellen voor het ontwikkelen van digitale leermiddelen. Het (voortgezet) speciaal onderwijs krijgt daarin bijzondere aandacht. Het gaat daarbij niet alleen om de inhoud van de leermiddelen maar vooral ook om de toegankelijkheid daarvan voor brede groepen leerlingen met speciale onderwijsbehoeften. Daarnaast zal in de sectorakkoorden die momenteel in voorbereiding zijn bijzondere aandacht zijn voor ICT in het onderwijs in het algemeen en speciaal onderwijs in het bijzonder. In dat kader zal ook aandacht zijn voor scholen die minder aandacht hebben voor ICT toepassingen. Aan Kennisnet is gevraagd te inventariseren wat de stand van zaken is met betrekking tot ICT gebruik in het (voortgezet) speciaal onderwijs. De resultaten van deze inventarisatie worden meegenomen in de activiteiten die in de eerste helft van 2014 in het kader van de sectorakkoorden op het terrein van ICT in het (voortgezet) speciaal onderwijs worden ontplooid.

4.9. "Plekken" in het speciaal onderwijs
Bij motie van Bisschop/Ypma (31 497, nr. 102) is de regering opgeroepen samenwerkingsverbanden te informeren over het feit dat er budget blijft voor ongeveer 70.000 "plekken" in het speciaal onderwijs en dat terugdringen van het speciaal onderwijs geen doel is van passend onderwijs. Zoals reeds in het AO van juli is aangegeven, is het inderdaad aan de samenwerkingsverbanden om hier eigen keuzes in te maken. Uitgangspunt daarbij is steeds dat alle leerlingen een zo passend mogelijke onderwijsplek krijgen. Voor de meeste leerlingen zal dat in het regulier onderwijs zijn, zo nodig met extra ondersteuning. Voor andere leerling is een plek in het speciaal onderwijs het meest passend. Het terugdringen van het aantal plaatsen in het speciaal onderwijs is daarbij geen doel op zich, maar kan wel het gevolg zijn. In de gesprekken die de accountmanagers met de samenwerkingsverbanden voeren, wordt conform de oproep van de motie aandacht gevraagd voor de positie van het speciaal onderwijs. In deze gesprekken blijkt dat de waarde en expertise van het speciaal onderwijs, ook voor de toekomst, breed wordt erkend.

4.10. Wet- en regelgeving in voorbereiding
Tijdens de uitwerking van de wetgeving in lagere regelgeving en bij voorbereiding op de invoering is gebleken dat een aantal (technische) wetswijzigingen nodig is om een goede invoering van de wetgeving passend onderwijs en kwaliteit (v)so te realiseren. Het gaat om de volgende punten:

- Registratie van leerlingen die extra ondersteuning krijgen en waarvoor een ontwikkelingsperspectief wordt opgesteld in BRON (basisregistratie onderwijsnummer);
- Een aantal punten met betrekking tot het opdc: de mogelijkheid creëren in de WPO voor het tijdelijk verblijven van leerlingen in een opdc, het creëren van een wettelijke grondslag in de WVO en WPO om bij AMvB nadere voorschriften te kunnen vaststellen aan een opdc en een registratie van het opdc in BRON waardoor duidelijk is waar de leerling onderwijs volgt (namelijk op het opdc);
- Mogelijk maken voor ouders van leerlingen in cluster 1 en 2 om een geschil aanhangig te maken bij de geschillencommissie passend onderwijs;
- Om te voorkomen dat gemeenten geen leerlingenvervoer toekennen voor leerlingen die vanwege een psychische handicap niet zelfstandig kunnen reizen, wordt in het wetsvoorstel 'lichamelijke, verstandelijke of zintuigelijke handicap' aangevuld met psychische handicap';
- Het weer mogelijk maken om voor individuele leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) in verband met bijvoorbeeld het volgen van noodzakelijke therapieën af te wijken van het minimum aantal uren onderwijs;
- Het opnemen van de verplichting om, net als voor de leerlingen in het praktijkonderwijs en het (v)so, ook voor alle leerlingen in het speciaal basisonderwijs een ontwikkelingsperspectief op te stellen; en
- Een aantal technische wijzigingen die verband houden met de bekostiging en de medezeggenschap.

[15] Kamerstuk 33106 nr. 68

De wetsvoorstellen met bovenstaande punten zijn in de zomer voorgelegd ter internetconsultatie. Momenteel worden de voorstellen voorbereid voor de Ministerraad en daarna gaan de voorstellen naar de Tweede Kamer.

De AMvB passend onderwijs, met daarin onder andere nadere voorwaarden aan het ontwikkelingsperspectief, flexibele mogelijkheden voor symbiose en de percentages voor verevening, is ter advies voorgelegd aan de Raad van State. De uitkomsten van dit advies worden nu verwerkt. Daarna wordt dit besluit voor een nahangprocedure naar de Tweede en Eerste Kamer gestuurd. Op 1 augustus 2014 zal dit Besluit passend onderwijs in werking treden.

Ook is er op basis van de Wet passend onderwijs een ministeriële regeling in voorbereiding over nadere voorschriften voor de opting out en verplichte herbesteding. Op basis van de Wet kwaliteit (v)so is een ministeriële regeling in voorbereiding over model getuigschriften voor de uitstroomprofielen arbeidsmarktgericht en dagbesteding. Verder is er een ministeriële regeling gepubliceerd voor de landelijke geschillencommissie die sinds 1 augustus van dit jaar voor geschillen over het ontwikkelingsperspectief voor het (v)so is ingericht.